

Le directeur
Réf : 2021-CMR-016

Paris, le 12/05/2021

A Monsieur le secrétaire général du ministère de l'intérieur

Objet : Votre note du 28 avril reçue le 30 avril 2021 concernant les nouvelles orientations du projet SGIN

Monsieur le secrétaire général,

Par courrier du 28 avril 2021, vous avez bien voulu m'informer des développements du projet SGIN et m'avez confirmé la bonne prise en compte de mes recommandations émises dans mon avis conforme du 23 juillet 2020.

Les nouvelles orientations du projet incluent :

- La priorisation du développement de l'application « Ma carte d'identité numérique » proposant des nouveaux services plus centrés sur l'utilisateur, les usages et l'utilité immédiate ;
- Le retrait du dispositif de la reconnaissance faciale ;
- La construction d'un socle applicatif indépendant d'ALICEM.

Elles permettent de réduire le risque de dérapage du projet et contribuent à mieux sécuriser son exécution.

Je souhaite saluer ces évolutions convaincantes, et vous encourage à poursuivre ces travaux en me communiquant dès que possible :

- La description des modalités concrètes du parcours usager simplifié de création de l'identité numérique via un « face à face inclusif » en précisant s'il est effectué à la mairie, et s'il se fait uniquement au moment de la délivrance des titres ou bien s'il concerne également des titres émis précédemment, et en explicitant l'impact de ce parcours usager sur le dispositif actuel (organisationnel pour l'Etat et les mairies, informatique, budgétaire) ;
- La mise à jour du planning et du budget correspondant aux nouvelles orientations du projet et l'articulation avec la feuille de route des partenaires du projet (projet CNIE, FranceConnect, premiers fournisseurs d'usages et fournisseurs d'identité dérivée identifiés).

Sur le dernier point, il me semble que le planning affiché est trop optimiste, compte tenu du retard déjà pris sur la notification du marché SGIN. Il conviendrait de réactualiser ce planning, et de le partager avec les porteurs des financements publics complémentaires obtenus (FTAP).

Enfin, il apparaît que la dérivation de la CNle et/ou l'identité numérique régaliennne n'apparaît plus comme une priorité du projet. Ce point, évoqué avec vos services à de multiples reprises ces dernières années, est pourtant essentiel pour voir se développer des offres complémentaires d'identité numérique de niveau substantiel et élevé, par exemple dans le secteur de la santé et auprès d'acteurs privés (badges professionnels, etc.). Il contribue directement à la stratégie d'Etat – plateforme mise en œuvre par les administrations dans de nombreux domaines, en permettant à des acteurs tiers de concevoir des offres à valeur ajoutée basées sur les services communs numériques conçus et déployés par l'Etat. La DINUM sera particulièrement attentive à ce que le SGIN se construise dans cette logique d'écosystème étendu, à l'horizon de 2022.

Mes services se tiennent à la disposition de vos équipes pour poursuivre les travaux communs et soutenir mutuellement les projets d'identité numérique conduits.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of vertical and diagonal strokes, followed by a long horizontal line extending to the right.

Nadi BOU HANNA

Directeur interministériel du Numérique

Christophe MIRMAND
Le préfet, secrétaire général du ministère de l'intérieur

Paris, le 23/07/2020

Objet : Avis sur le programme interministériel de l'identité numérique

Ref :

- Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
- Courrier de saisine 20-005018-D du 12 mars reçu le 6 avril 2020
- Demande d'informations complémentaires 2020-CMR-012 du 17 avril 2020
- Demande de date prévisionnelle de saisine « article 3 » pour le projet CNIE 2020-CMR-014 du 21 avril 2020
- Fourniture des compléments d'information 20-009860-D du 6 juillet 2020
- Réponse sur la saisine « article 3 » pour le projet CNIE 20-009366-D du 6 juillet reçu le 10 juillet 2020

P.J. : - Synthèse des constats et recommandations

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi par courrier reçu le 6 avril 2020 pour avis sur le programme interministériel de l'identité numérique.

Ce programme a été chargé par la ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé du numérique de concevoir et de déployer des solutions d'identification numérique pouvant atteindre le niveau élevé au sein d'un parcours sécurisé, simple et universel, en lien avec FranceConnect.

Le nouveau SI, appelé Système de Gestion de l'Identité Numérique (SGIN) doit être conçu en conformité avec le règlement européen eIDAS qui instaure un cadre commun en matière d'identification numérique et prévoit une obligation de reconnaissance mutuelle des solutions notifiées au sein de l'Union européenne. Il prend la suite du projet ALICEM mené par le ministère de l'intérieur entre 2016 et 2020.

Il s'appuie, en plus des passeports biométriques et des titres de séjour des Etrangers électroniques, sur les nouvelles Cartes Nationales d'Identité électronique (CNIE) qui seront déployées à partir de l'été 2021 en application du règlement européen sur la sécurisation des cartes d'identité. Il vise à permettre à l'ensemble des personnes physiques et morales d'utiliser les services numériques publics et privés, en s'identifiant facilement via les mobiles, les ordinateurs et les bornes.

Il comporte trois sous-ensembles : 1/ logiciel de lecture des titres d'identité passeport, titre de séjour et CNIe sur les systèmes d'exploitation mobiles ou ordinateurs, 2/ logiciel de reconnaissance faciale, 3/ cœur du SGIN (application mobile Android ou iOS, application web, portail administration et usagers, et le service central).

Le programme a débuté ses travaux de cadrage en 2018 et nécessite pour construire le futur SGIN un investissement important avec un montant s'élevant jusqu'à fin 2023, à 46,2 M€, avec un financement de 27,7 M€ par le Fonds de Transformation de l'Action Publique (FTAP). Les gains du projet ne sont pas estimés.

Le présent avis ne résulte pas d'un audit approfondi et complet du projet. En particulier, des éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains constats.

Je constate d'abord **une nette amélioration** du dossier suite à ma demande d'informations complémentaires et au travail itératif entre nos deux équipes :

1. Le dossier de consultation des entreprises, le CCAP et le CCTP en particulier de l'accord cadre de la réalisation et du maintien en conditions opérationnelles et de sécurité du SGIN qui représente 70% du budget de construction du projet a été complété par les éléments d'architecture, de technologies et de sécurité dans une annexe dédiée à la stratégie technique, et enrichi par le parcours utilisateurs dans une autre annexe. Le rôle et la responsabilité des différents lots ont été clarifiés autour d'une trajectoire du projet qui se veut progressive avec 4 mois de cadrage complémentaire pour lever tous les points structurants avec les titulaires de tous les lots, puis avec livraison d'une version majeure ouverte au public par an ;
2. La sécurité du système d'information et la protection des données personnelles ont été enrichies ;
3. Le macro-planning du programme interministériel de l'identité numérique permet désormais de partager une vision globale à date entre les acteurs de l'écosystème.

Néanmoins, le projet SGIN et le projet CNIe sont étroitement liés et le succès du projet SGIN repose en partie sur le bon déroulement du projet CNIe. Les éléments que vous m'avez communiqués le 6 juillet ne sont pas suffisants pour identifier la maîtrise des risques sur le projet « CNIe » pouvant compromettre la réussite du projet SGIN. Ces risques éventuels ne sont donc pas pris en compte dans l'avis ci-dessous. Notamment : a) les modalités de gestion des données personnelles, en particulier des données biométriques actuellement gérées de manière centralisée dans les fichiers TES ; b) les choix d'adaptation du dispositif actuel de la demande et de la délivrance des CNIe en face-à-face à la mairie afin d'optimiser le parcours utilisateurs en intégrant l'étape de la création et de l'activation de l'identité numérique, sont des points de risque potentiel du projet « CNIe » pouvant compromettre l'acceptabilité du dispositif et le bon aboutissement du projet SGIN.

En l'état du dossier transmis, l'analyse du projet SGIN me conduit à relever plusieurs points d'attention nécessitant des mesures correctives :

1. **En premier lieu, le parcours utilisateurs** lors de la création de l'identité numérique, notamment avec l'étape de la reconnaissance faciale, **paraît complexe**. La facilité de son utilisation à chaque connexion des services numériques **n'est pas établie**, avec le risque de compromettre son adoption par le grand public ;
2. **En deuxième lieu, le plan de déploiement** auprès des fournisseurs de services et des fournisseurs d'identité dérivés **et les règles de raccordement et de dérivation** ne sont pas décrits, les études internationales ou rapports d'inspection préconisant essentiellement des pistes, avec des points de gouvernance restant à résoudre ;

3. Le choix de ne pas demander aux soumissionnaires du lot 4, intégrateur principal, de proposer une offre technique et un engagement sur un premier palier technique (comme cela est demandé aux soumissionnaires des lots 2 et 3) crée un risque sur l'engagement contractuel du futur titulaire qui pourrait se traduire **en dérives calendaire et budgétaire**. La maîtrise de ce risque nécessitera un suivi rapproché des développements effectués en méthode agile par le titulaire du lot, avec des ressources internes compétentes ;
4. Le budget et le planning du SGIN sont construits avec l'hypothèse qu'il pourra capitaliser sur des travaux encore à venir d'ici fin 2020 sur ALICEM (ouverture du service au public, ajout de la CNIe comme nouveau type de titre sécurisé ou mise en œuvre d'une variante de création de l'identité numérique permettant de ne pas recourir à la reconnaissance faciale en capitalisant sur la remise des titres sécurisés en face-à face à la mairie), et sur l'hypothèse d'un *refactoring* d'ALICEM pour la construction du cœur du SGIN (hors logiciels de lecture des titres d'identité et de reconnaissance faciale). Or **des incertitudes demeurent quant à l'état d'avancement du projet ALICEM à fin 2020 et sur la capacité d'ALICEM à passer à l'échelle dans une nouvelle architecture « orientée services »**, qui peuvent impacter fortement le projet SGIN dès son démarrage ;
5. La capacité de l'équipe actuelle à piloter de manière rapprochée en méthode agile les prestataires **me paraît limitée**. En particulier un renfort en expertise SSI, devops et pilotage de projets agiles seraient souhaitables. D'une manière générale, je constate que les dépenses T2 ne représentent que 10% du budget du projet ce qui s'avère très faible au vu des métriques habituellement constatées ;
6. Le rôle opérationnel de l'ANTS durant le projet SGIN demande à être éclairci, au-delà de son rôle de financeur et de pouvoir adjudicateur du marché. Sachant que le projet ALICEM est déjà porté par l'ANTS et que l'ANTS se chargera de la MCO du SGIN à la fin de 4 ans de projet, sa présence opérationnelle **durant le projet** permettrait de renforcer la maîtrise de l'Etat et une moindre dépendance aux prestataires.

Au vu de ces éléments, je considère que **le projet SGIN présente un certain nombre de risques importants** à la fois sur le plan de la solution et de l'organisation du projet et sur l'adoption par les usagers du produit qui présente des incertitudes. Néanmoins, le projet vise à répondre à un besoin tout à fait avéré qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans les meilleurs délais. Par conséquent j'émet un **avis conforme sur le périmètre V1 du projet SGIN, soit jusqu'à fin avril 2022** selon le calendrier prévu à date, afin de permettre la publication de l'accord cadre et le lancement des premiers travaux de réalisation, **avec les recommandations suivantes :**

1. Ajuster durant 4 mois de cadrage complémentaire du projet (que vous avez récemment rajoutés dans votre planning), la stratégie technique et l'organisation du projet et différer le début des réalisations prévues, si cette phase de cadrage n'aboutit pas dans le délai ;
2. Ajouter une provision pour risque au cas où l'état d'avancement du projet ALICEM ne permettrait pas de transférer tous les éléments au projet SGIN comme prévu ;
3. Renforcer la capacité de l'équipe projet à piloter de manière rapprochée les prestataires en recrutant plusieurs compétences manquantes comme experts SSI, DevOps et méthode agile ;
4. Clarifier le rôle opérationnel de l'ANTS, afin de préserver une certaine continuité en matière de l'expertise malgré le changement de portage du projet ;
5. Entamer suffisamment tôt les échanges avec les fournisseurs de services pour définir avec eux le plan de déploiement de l'identité régaliennne et s'appuyer sur eux pour favoriser son adoption par les citoyens.

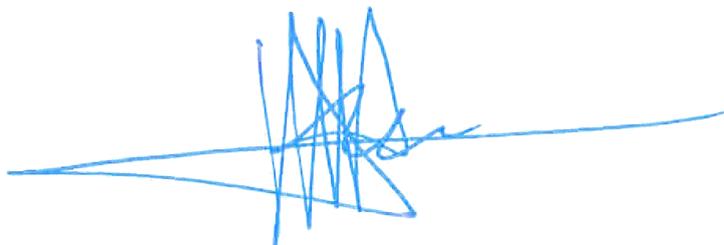
Compte tenu des incertitudes soulignées supra, et du calendrier indicatif du projet à ce stade, il me paraît essentiel qu'un audit confirme la simplicité d'utilisation de la 1^{ère} version grand public du SGIN, qui conditionne l'adhésion

des grands acteurs et l'adoption par le grand public. **En conséquence, je souhaite qu'un audit formel complet soit mené par mes équipes sur le SGIN avec rendu des conclusions 2 mois avant l'ouverture au public de la 1^{ère} version, avec un démarrage fin janvier 2022 au moment de la release candidate, ou au plus tard après avoir consommé 9 M€ du marché (correspondant aux 15 premiers mois de consommation prévisionnels).**

Cet audit permettra à la DINUM de statuer sur la poursuite du projet (déploiement de la première version, construction des versions ultérieures), dans les mêmes conditions qu'une saisine article 3.

Je vous informe que le projet SGIN intègre le Panorama des grands projets SI de l'Etat. De fait, vous veillerez à tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs du projet (ces résultats pourront être transmis dans le cadre du reporting prévu dans le cadre du Panorama), et de la bonne prise en compte des remarques précitées.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Nadi BOU HANNA

Directeur interministériel du Numérique

Copies :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de l'intérieur

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet

Monsieur le secrétaire d'Etat chargé du numérique

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet